

UČEŠĆE ZAINTERESOVANE JAVNOSTI U PROCESU KREIRANJA  
JAVNIH POLITIKA U CRNOJ GORI:

# KAKO DO ISTINSKOG I SYSTEMATIČNOG UKLJUČIVANJA SVIH AKTERA?

Autorka: Milica Milonjić



## Učešće zainteresovane javnosti u procesu kreiranja javnih politika u Crnoj Gori: Kako do istinskog i sistematičnog uključivanja svih aktera?

### Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava – CEDEM  
www.cedem.me

### Za izdavača:

Milena Bešić

### Autor:

Milica Milonjić

### Dizajn:

Brain Studio doo, Podgorica

Avgust 2023. godine



Analiza “Učešće zainteresovane javnosti u procesu kreiranja javnih politika u Crnoj Gori: Kako do istinskog i sistematičnog uključivanja svih aktera?” je nastala u okviru projekta „Za javnu upravu u službi građana“ koji se sprovodi uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost CEDEM-a i ne odražava nužno stavove Ministarstva javne uprave.

## SADRŽAJ

1. Uvod.....	4
2. Pogled spolja: Ocjene Evropske komisije, SIGMA i Savjeta za regionalnu saradnju.....	5
3. Izmjene regulatornog okvira i strateški ciljevi bez odjeka u praksi .....	8
4. Primjena principa participativnosti i otvorenosti: Koliko se čuje glas građana? .....	10
5. Preporuke za unapređenje stanja.....	14
6. Literatura .....	15

## 1. Uvod

Efektivno učešće građana u kreiranju javnih politika u središtu je otvorene javne uprave i ima potencijal da unaprijedi odnos između kreatora politika i građana. U vremenu niskog nivoa povjerenja u javne institucije, vlade prepoznaju potrebu da se iz uloge jednostavnog pružaoca usluga premjeste u ulogu partnera svim relevantnim zainteresovanim stranama<sup>1</sup>. Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), javne konsultacije su jedan od ključnih regulatornih instrumenata koji se koristi za poboljšanje transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti propisa<sup>2</sup>. Od izuzetne je važnosti da vlada prepoznaje građane kao aktere javnih politika i da kreira podsticajno okruženje za njihovo učešće u procesima donošenja odluka.

Iako je 2018. godine donijela novi regulatorni okvir, Vlada Crne Gore je propustila da njime značajnije unaprijedi ovu oblast. Sa jedne strane, pozitivni pomak predstavlja proširivanje obaveze sprovođenja javne rasprave na strateška dokumenta, dok su, sa druge strane, podzakonska akta i dalje ostala van domašaja participativnog kreiranja javnih politika. Takođe, lista akata za koje nije obavezno sprovesti javnu raspravu nije izmijenjena, pa ona i dalje obuhvata akta kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta. Time se prilikom pripreme nekih od najvažnijih zakona, kao što su Zakon o budžetu i Zakon o završnom računu budžeta, isključuje mogućnost da javnost pozove Vladu na odgovornost za najvažnija pitanja njenog djelovanja.

Usljed izostanka centralne kontrole kvaliteta, obaveza organizovanja javne rasprave u izradi zakona i strategija ne poštuje se u dovoljnoj mjeri. Prema podacima Ministarstva javne uprave, tokom 2020. godine za više od trećinu akata nije sprovedena javna rasprava, dok tokom 2021. godine ista nije sprovedena za gotovo četvrtinu akata. Evidentan je nizak stepen konsultovanja javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije, kao i objavljivanja liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava. Nepoštovanje ovih obaveza ne ostavlja dovoljno vremena zainteresovanim stranama da se na kvalitetan način pripreme za učestvovanje u procesu javnog konsultovanja, što može rezultirati slabijim učešćem aktera ili lošijim kvalitetom dostavljenih komentara.

Jedan od ključnih sistemskih problema jeste nedostatak proaktivnosti javne uprave. Efikasnim javnim konsultacijama obezbjeđuje se besplatna eksterna ekspertiza, popunjavaju se podaci koji nedostaju i doprinosi se boljem preispitivanju i razumijevanju koristi i troškova predloženih intervencija u domenu politika i zakonskih propisa. Zbog toga bi javna uprava trebalo da ima ciljani pristup konsultovanju javnosti i prilagodi kanale komunikacije, odabrane metode i obezbijedene informacije posebnim karakteristikama različitih aktera. Osim što bi rezultirao kvalitetnijim javnim politikama, ovakav pristup bi doprinio i povećanju povjerenja u rad Vlade, koje je prema podacima Balkanskog barometra na znatno nižem u nivou u odnosu na regionalni prosjek.

---

<sup>1</sup> OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

<sup>2</sup> OECD, Background Document on Public Consultation, url: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

## 2. Pogled spolja: Ocjene Evropske komisije, SIGMA i Savjeta za regionalnu saradnju

Evropska komisija (EK) nije pozitivno ocijenila napredak u oblasti učešća javnosti u kreiranju politika u Crnoj Gori. U svom posljednjem izvještaju, EK je konstatovala da kvalitet procesa javnih konsultacija treba poboljšati, kako u smislu organizacije, tako i u smislu praćenja, a da javnu kontrolu rada Vlade treba dodatno ojačati. Takođe, naglašeno je da je potrebno poboljšati komunikaciju sa javnošću o tekućim reformama.<sup>3</sup> Slične ocjene EK je dala i prethodnih godina kada je navela da javnim konsultacijama nedostaje istinsko i sistematično uključivanje svih relevantnih aktera.<sup>4</sup>

Zanimljivo je da je SIGMA<sup>5</sup> indikatoru o javnim raspravama u kreiranju javnih politika dodijelila istu ocjenu ispunjenosti (3/5) u svom izvještaju iz 2021. godine kao u prethodnom iz 2017, iako je u međuvremenu donijeta nova uredba koja uređuje ovu oblast. Iako je evidentirala poboljšanu dosljednost u sprovođenju javnih rasprava, SIGMA je istakla da **centralna kontrola kvaliteta procesa javne rasprave ne funkcioniše u praksi**. Naime, iako je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>6</sup> predviđeno da praćenje kvaliteta sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija vrši Ministarstvo javne uprave, Poslovníkom Vlade Crne Gore isto nije prepoznato<sup>7</sup>, čime pravovremena kontrola predloga zakona i strategija u dijelu kvaliteta javne rasprave u praksi izostaje.

Takođe, SIGMA je konstatovala da se ne poštuje obaveza objavljivanja analize uticaja propisa (RIA) uz nacrt zakona ili strateškog dokumenta koji se stavlja na javnu raspravu, kao i da se izvještaji o sprovedenim javnim raspravama ne dostavljaju Skupštini zajedno sa predlozima zakona. Na kraju, kao jedan od nedostataka važećeg regulatornog okvira, prepoznato je nepostojanje zakonske obaveze za sprovođenje javnih rasprava o nacrtima podzakonskih akata.

Rezultati Balkanskog Barometra<sup>8</sup> iz godine u godinu potvrđuju da **građani u Crnoj Gori ne koriste u dovoljnoj mjeri mehanizam javne rasprave**. Štaviše, tokom 2022. godine svega 3% građana učestvovalo je u javnim raspravama, što je upola manje u odnosu na 2021. i 2020. godinu, kada je ovaj rezultat iznosio 6%.

---

<sup>3</sup> European Commission (2022), Montenegro 2022 Report, Brussels, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

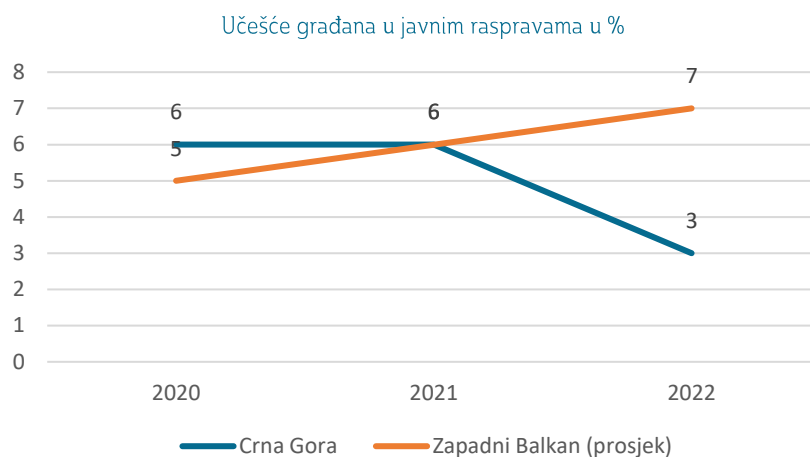
<sup>4</sup> European Commission, Reports on Montenegro for 2021 and 2020.

<sup>5</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije (EU).

<sup>6</sup> Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22.

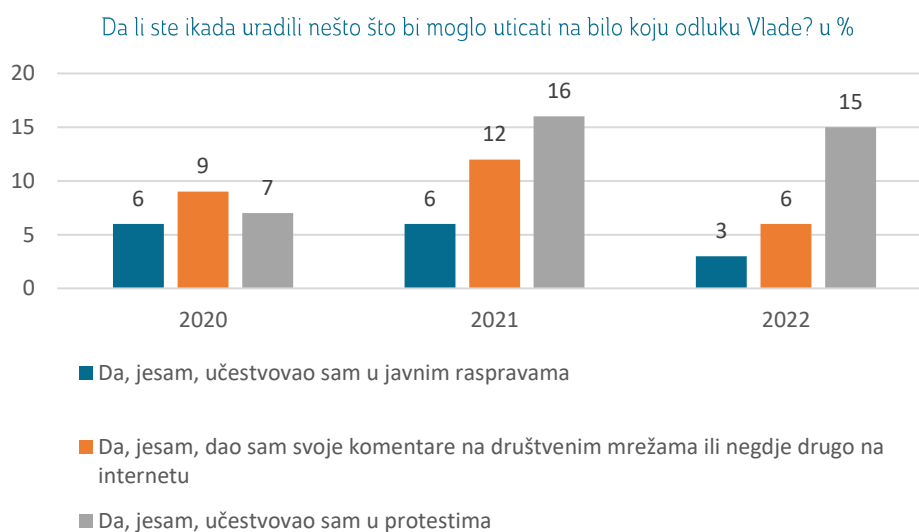
<sup>7</sup> Ministarstvo javne uprave daje mišljenje na predloge akata kojim se uređuje postupak pred državnim organima, organizacija državne uprave i lokalne samouprave. Vidjeti: Poslovníkom Vlade Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18.

<sup>8</sup> Balkanski barometar je godišnje istraživanje javnog mnjenja i stavova biznis zajednice u šest ekonomija Zapadnog Balkana, koje za potrebe Savjeta za regionalnu saradnju (RCC) sprovodi nezavisna agencija. Istraživanje obuhvata više od 6.000 građana i 1.200 kompanija širom regiona.

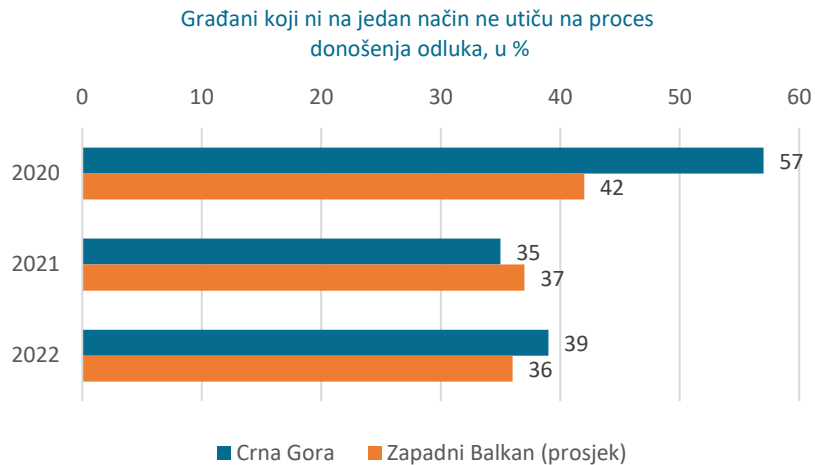


Pad broja građana koji su učestvovali u javnim raspravama tokom 2022. godine konzistentni su sa čestim reorganizacijama na nivou državne uprave koje su, zajedno sa sajber napadom na Vladinu infrastrukturu i nedostupnošću portala Vlade i eUprave, mogli uticati na ovakav rezultat.

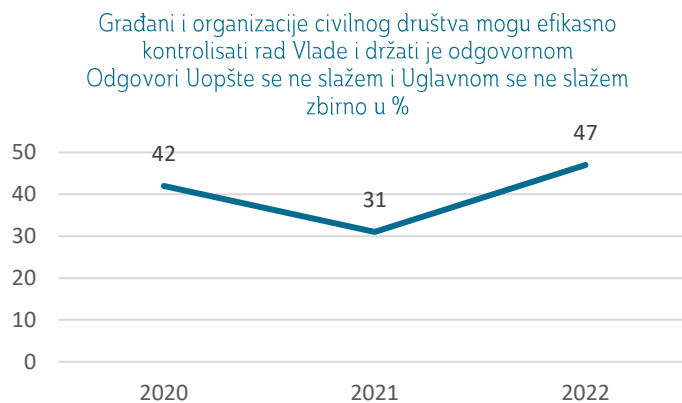
Građani su tokom 2022. godine bili dvostruko spremniji da daju komentare na društvenim mrežama ili negdje drugo na internetu (6%), dok je čak petostruko više njih učestvovalo u protestima (15%). Ovakav trend češćeg odabira neinstitucionalnih mehanizama konzistentan je tokom posmatranog perioda 2020-2022, kao što se može vidjeti na grafiku ispod.



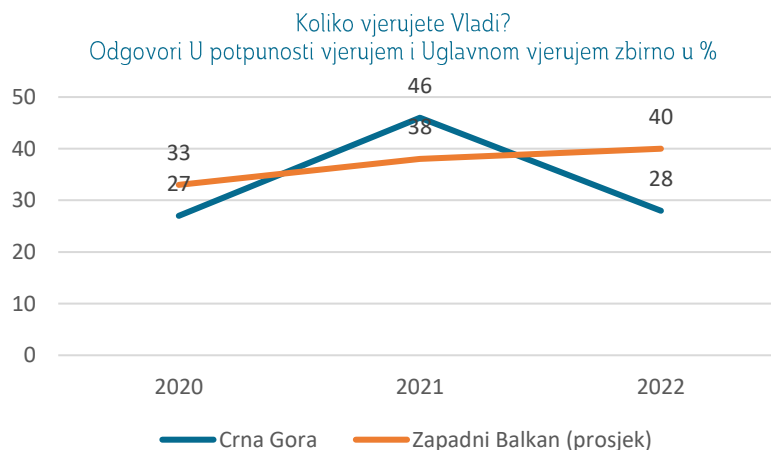
U odnosu na 2020. godinu, evidentan je trend pada broja građana koji svoje stavove o radu Vlade ne iznose javno i koji se ni na jedan način ne uključuju u proces donošenja odluka, što bi trebalo iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri kako bi se ovi građani uključili u proces donošenja odluka kroz institucionalne mehanizme, kao što je proces javne rasprave. Naime, tokom 2020. godine Crna Gora je bila na prvom mjestu u regionu Zapadnog Balkana prema broju građana koji se ni na jedan način nisu uključivali u proces donošenja odluka Vlade, čak ni kroz diskusiju sa prijateljima i poznanicima (57% u odnosu na regionalni prosjek od 42%).



Skoro polovina ispitanika smatra da građani i organizacije civilnog društva ne mogu efikasno kontrolisati rad Vlade i držati je odgovornom. Naime, nakon poboljšanja ovog rezultata tokom 2021. godine, kada se 31% ispitanika nije složilo sa ovom tvrdnjom, u 2022. godini rezultat se vratio na stanje iz 2020. godine (47% i 42% po godinama).



Slično ovome, nakon porasta povjerenja u rad Vlade tokom 2021. godine, godinu dana kasnije uslijedio je povratak na vrijednost iz 2020. godine. Pored toga, Crna Gora je prema rezultatima ovog indikatora značajno ispod regionalnog prosjeka za 2022. godinu (40% regionalni prosjek u odnosu na 28% u Crnoj Gori).





### 3. Izmjene regulatornog okvira i strateški ciljevi bez odjeka u praksi

Zakon o državnoj upravi<sup>9</sup> utvrđuje **opštu obavezu sprovođenja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija**, kao i izuzetke od sprovođenja ove obaveze, dok Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija<sup>10</sup> utvrđuje detalje procesa i njegovo trajanje, a sadrži i relevantne obrasce.

Važeća Uredba, koja je stupila na snagu u julu 2018. godine, kao mehanizme uključivanja zainteresovane javnosti u proces kreiranja javnih politika prepoznaje sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija i uključivanje predstavnika NVO u radna tijela koja obrazuju ministarstva i organi uprave. Za razliku od prethodno važećeg regulatornog okvira,<sup>11</sup> novi je propisao **obavezujuće sprovođenje javne rasprave i prilikom pripreme strateških dokumenata**, dok se o podzakonskim aktima i dalje ne raspravlja. Podzakonski akti često bliže uređuju pitanja od posebnog značaja za građane, kao što su načini ostvarivanja njihovih prava i ispunjavanja obaveza, pa je važno uključiti njihove predloge prilikom izrade ovih akata.

Uprkos zahtjevima civilnog sektora, Vlada je propustila da uspostavljanjem novog zakonskog okvira predvidi obavezu održavanja javne rasprave za **akte koji se tiču godišnjeg budžeta i sektora bezbjednosti i odbrane**. Godišnji zakon o budžetu je najvažniji zakon za građane i neophodno je omogućiti učešće građana i dostavljanje njihovih predloga na nacrt teksta. Takođe, zakonima iz oblasti odbrane i bezbjednosti uređuju se pitanja od značaja za građane, a kako su isti javni i objavljuju se u Službenom listu kao i svi drugi zakoni, nije opravdano izuzeti ih iz obaveze održavanja javne rasprave.<sup>12</sup>

Iako je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>13</sup> Ministarstvo javne uprave prepoznato kao **centralna institucija zadužena za kvalitet javnih rasprava**, u praksi ono ne ostvaruje ovu ulogu. Naime, Poslovnik Vlade Crne Gore koji uređuje postupak pripreme akata Vlade nije usaglašen sa Uredbom u ovom smislu i ne podržava funkciju kontrolora ovog ministarstva na način što bi njegovo pozitivno mišljenje učinilo preduslovom bez kojeg nijedan zakonski ili strateški dokument ne može biti usvojen. Ipak, Poslovnik predviđa mogućnost da Vlada predlog zakona ili strategije utvrdi kao nacrt i zaduži predlagača da o njemu sprovede javnu raspravu ukoliko to već nije učinio prije podnošenja akta Vladi na razmatranje<sup>14</sup>.

Važnost boljeg uključivanja zainteresovane javnosti u kreiranju javnih politika prepoznata je ključnim strateškim dokumentima. **Strategijom reforme javne uprave 2022-2026**, planirano je do kraja 2024. godine dostići vrijednost od 100% konsultacija o javnoj politici sprovedenih u skladu sa pravnim okvirom i SIGMA principima<sup>15</sup>. Prema izvještaju o implementaciji strategije<sup>16</sup>, vrijednost za 2022. godinu nije poznata, dok rezultati monitoringa koje na godišnjem nivou vrši Ministarstvo javne uprave nisu ohrabrujući u ovom pogledu.

Dodatno, kroz **Strategiju saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022–2026**, Vlada ima za cilj da poveća prosječan broj pravnih i fizičkih lica koji su dostavili komentare po

<sup>9</sup> Zakon o državnoj upravi, "Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22.

<sup>10</sup> Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, "Službeni list CG", br. 41/18.

<sup>11</sup> Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.

<sup>12</sup> Beogradska otvorena škola (2017), Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: Studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji, Beograd, strana 19.

<sup>13</sup> Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22.

<sup>14</sup> Poslovnik Vlade Crne Gore, "Službeni list CG", br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18, član 35.

<sup>15</sup> Strategija reforme javne uprave 2022-2026, Ministarstvo javne uprave, 2021.

<sup>16</sup> Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026, za 2022. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2023.

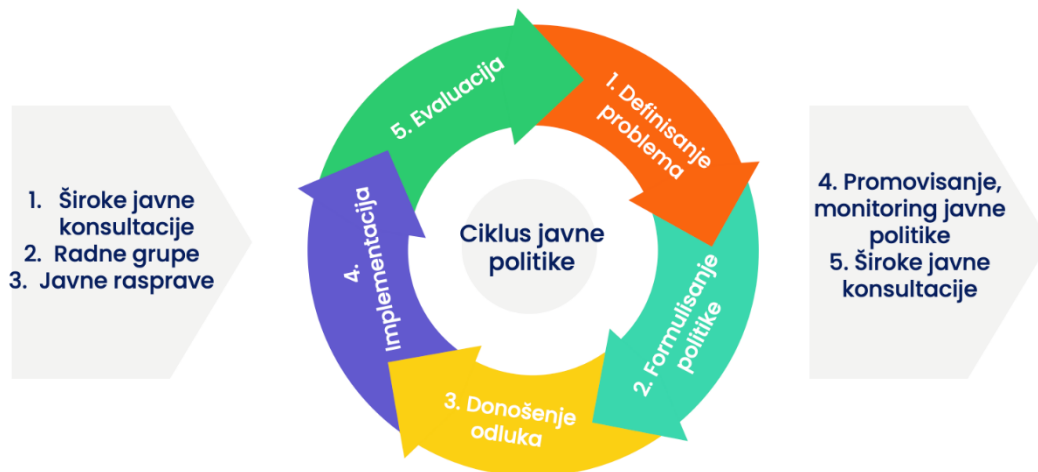


konsultovanom nacrtu propisa za 133% (sa 43 u 2019. na 100 u 2026. godini), kao i prosječan broj pravnih i fizičkih lica koji su komentare dostavili putem portala eParticipacije (sa 0 u 2019. na 70 u 2026. godini). Takođe, strategijom je predviđeno jačanje centralne kontrole kvaliteta procesa za koju je nadležno Ministarstvo javne uprave.

Pored pomenutih propisa na nacionalnom nivou, ministarstva bi trebalo da poštuju **Preporuke za učešće građana u procesu donošenja odluka za Zapadni Balkan**<sup>17</sup>, dokument koji je u ime Vlade Crne Gore potpisan od strane tadašnje ministarke javne uprave 2017. godine u okviru Savjeta za regionalnu saradnju (RCC) i Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA). Preporuke naglašavaju **potrebu uključivanja zainteresovanih strana u svim fazama ciklusa javne politike**.

U **početnoj fazi** izrade javne politike kada je cilj **identifikovanje i definisanje problema**, javne konsultacije treba da budu dovoljno široke da uključe sve relevantne aktere (npr. aktere koje to pitanje direktno pogađa, uzimajući posebno u obzir ugrožene i marginalizovane grupe, kao što su stariji, mladi, osobe sa invaliditetom, ali i aktere koji su uključeni u implementaciju), dok sa druge strane treba da obezbijede dovoljno sadržajne i detaljne inpute od strane eksperata (poslovnih udruženja, akademske zajednice, krovnih nevladinih organizacija, istraživačkih instituta, i slično). Cilj ove faze je da se utvrde glavni problemi i da se otkrije da li ti problemi leže u zakonskim propisima ili u praksi. Organi vlasti treba da, na jasan i jednostavan način, informišu građane o pitanju koje se razmatra, informacijama koje se od građana očekuju, kao i o važnosti njihovog uključivanja. U cilju prikupljanja što više potrebnih informacija, treba sačiniti grupu kratkih i jasnih pitanja koja odgovaraju ciljevima procesa učešća građana i koja će se koristiti za različite grupe. Generičke pozivnice putem elektronske pošte i objava na internet stranici ministarstva često nisu dovoljne da privuku interes građana. Potreban je proaktivniji pristup, a on počinje sa posebno koncipiranim pozivnicama. Takođe, organi vlasti treba da informišu građane, a posebno učesnike konsultacija, o **nalazima i donesenim odlukama kao i o narednim koracima**.

Izvor: CEDEM



Druga faza – **formulisanje politike** podrazumijeva uspostavljanje **radnih grupa** sa glavnim zainteresovanim akterima kao članovima. Ova faza uglavnom obuhvata stručne analize u kojima se razmatraju i konkretizuju različita rješenja, pa organi vlasti treba da saraduju sa eksternim stručnim grupama i predstavnicima udruženja iz datog područja (poslovna udruženja, sindikati, krovne NVO, ekspertske organizacije, istraživački instituti). Ako postoji više različitih grupa aktera koji ne mogu svi biti dio radne grupe za izradu akta, treba organizovati različite fokus grupe i radionice. Kako bi dobili kvalitetne komentare, organi vlasti bi trebalo da sa zainteresovanim akterima podijele svu prateću dokumentaciju i druge materijale koji su im na raspolaganju (npr. napomene sa objašnjenjima, izvještaj

<sup>17</sup> Dokument je dostupan na crnogorskom i na engleskom jeziku: <https://www.rcc.int/docs/402/western-balkans--recommendation-on-public-participation-in-policy-making-process>

o analizi efekata). Ako se u toku procesa nacrt znatno izmijeni, organi vlasti treba da provjere, barem sa akterima koji su već uključeni u proces, prikladnost novih rješenja.

U fazi **donošenja odluka** ministarstva organizuju **javne rasprave**, čiji cilj uglavnom nije da se izvrši radikalna intervencija u nacrtu teksta, već da se odmijeri generalni stav prema nacrtu, da se utvrde potencijalne sporne stavke i dobije podrška i da legitimitet nacrtu akta. Javne rasprave treba da budu sveobuhvatne, pa je najprikladnija metoda elektronske konsultacije u kombinaciji sa sastancima uživo, koje treba organizovati na način da obezbijede ravnomjernu geografsku zastupljenost. U slučaju kada građani nisu bili na odgovarajući način uključeni u ranim fazama kreiranja politika, javna rasprava treba da bude znatno šira, temeljnija i sveobuhvatnija. Vrijeme izdvojeno za javnu raspravu treba da bude takvo da se obezbijedi dovoljno mogućnosti da se građani na odgovarajući način pripreme i dostave konstruktivne komentare. Izvještaj sa javne rasprave treba objaviti u formi otvorenih podataka na istoj stranici na kojoj se nalaze i originalni dokumenti za javnu raspravu.

Učešće javnosti se ne završava usvajanjem određenog akta javne politike. Naprotiv, u fazi **implementacije politike** predstavnici biznis zajednice i organizacije civilnog društva, kao i druge grupe, mogu biti aktivno uključene tako što će promovisati propis i prikupljati informacije i iskustva u pogledu njegovog sprovođenja. Kako bi se omogućila efikasna saradnja tokom sprovođenja, organi vlasti treba da uzmu u obzir odgovarajuće metode saradnje i razmotre ih sa zainteresovanim akterima već u fazi izrade nacрта. Djelotvornost zakonskog akta treba ocijeniti u periodu od tri do pet godina nakon njegovog usvajanja. Međutim, preporučuje se da se posljedice i uticaj novog zakonskog akta počnu pratiti već od njegovog usvajanja. Organi vlasti treba da u tu svrhu saraduju sa zainteresovanim akterima, a posebno sa onima koji su učestvovali u ranijim fazama.

Iako je **evaluacija** posljednji korak u procesu donošenja prethodne (stare) politike, ono je i prvi korak naredne (nove) politike, jer je potrebno da se rezultati evaluacije koriste za donošenje novih dokumenata javne politike. Prema tome, organi treba da primijene iste preporuke za uključivanje zainteresovane javnosti kao i u ranijim fazama procesa izrade javne politike.

#### 4. Primjena principa participativnosti i otvorenosti: Koliko se čuje glas građana?

Javne rasprave se ne sprovode u dovoljnoj mjeri. Prema podacima Ministarstva javne uprave, tokom 2020. godine za više od trećinu akata nije sprovedena javna rasprava (34.8%)<sup>18</sup>, dok tokom 2021. godine ista nije sprovedena za skoro četvrtinu akata (23.8%)<sup>19</sup>. Tokom 2021. godine posebno se ističe **značajan broj akata koji su izuzeti od javne rasprave**, dominantno iz resora finansija, i to zbog vanrednih, hitnih ili nepredvidljivih okolnosti. Ovo ukazuje na loše planiranje rada ministarstava, koje je posebno ohrabreno izuzetkom bilo kakve sankcije za nesprovođenje javne rasprave. Na drugoj strani, pozitivni pomak predstavlja konsultovanje javnosti za utvrđivanje prioriteta Vlade, koje je prvi put sprovedeno prilikom pripreme godišnjeg Programa rada Vlade (PRV) za 2021. godinu.

Podaci Ministarstva javne uprave pokazuju **nizak stepen sprovođenja konsultovanja javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije**. To znači da ministarstva i dalje ne prepoznaju značaj ovog jako važnog instrumenta za istinsko uključivanje zainteresovane javnosti. Zbog nedovoljnog uključivanja javnosti od samog početka izrade dokumenta javne politike, tokom javne rasprave se dešava da građani i zainteresovane organizacije dostave komentare koji podrazuijevaju radikalne izmjene teksta nacrtu akta, a koji u ovoj fazi najčešće ne budu usvojeni.

---

<sup>18</sup> Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2021.

<sup>19</sup> Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave za 2021. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2022.

Da bi bilo koji od ovih mehanizama bio uspješno sproveden, ministarstva su u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada dužna objaviti **listu zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava**. Ispunjavanje ove obaveze u najvećoj mjeri izostaje, pa zainteresovana javnost nema mogućnost da na vrijeme pripremi svoje komentare i sugestije i da na kvalitetan način doprinese izradi dokumenta javne politike.

Shodno važećoj uredbi, ministarstva i organi uprave su uz tekst nacrtu zakona dužni objaviti i sprovedenu **analizu procjene uticaja propisa (RIA)**. Ova obaveza je tokom 2021. i 2020. godine ispoštovana za **manje od polovine zakona**, pri čemu je za 2021. godinu evidentiran bolji rezultat – 48% u odnosu na 40% tokom prethodne godine.

Pored RIA izvještaja, ministarstva i organi uprave bi trebalo da objave **prečišćenu verziju zakona**, imajući u vidu da je pristup zakonodavstvu otežan zbog nepostojanja besplatnih prečišćenih verzija pravnih akata. Prema istraživanju Balkanskog barometra, percepcija dostupnosti zakona i propisa među privrednim društvima nije na visokom nivou.<sup>20</sup>

Na kraju samog procesa javnog konsultovanja, organi su dužni da pripreme **izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi**. Iako je nivo ispunjenosti ove obaveze visok – 93% za 2021. godinu<sup>21</sup>, izvještaji često ne budu objavljeni na istoj stranici gdje i sami javni poziv, time smanjujući transparentnost rezultata javne rasprave. Na portalu eUprave tokom 2021. godine objavljeno je manje od polovine izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi (49%)<sup>22</sup>. Takođe, zarad dostizanja veće transparentnosti i inkluzivnosti izvještaje sa javne rasprave i RIA izvještaje bi trebalo dostaviti Skupštini zajedno sa predlogom zakona.

Kada je u pitanju učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave, **procenat uključivanja NVO u rad radnih grupa nije na zadovoljavajućem nivou** i tokom 2021. godine iznosio je 63%. Za čak 22 konsultovana akta radne grupe nijesu formirane ili u njihov rad nijesu uključeni predstavnici NVO sektora. Tokom 2020. godine, neki sistemski zakoni, kao što su Zakon o upravnom sporu ili Zakon o zabrani diskriminacije nisu kreirani na inkluzivan način. Na drugoj strani, za određeni broj objavljenih javnih poziva ministarstava i organa uprave nije bilo interesa NVO. Ono što posebno zabrinjava jeste što proces prijave nije uređen u skladu sa standardima elektronske uprave i standardima upravnog postupanja. Naime, NVO su dužne iznova dostavljati dokumenta koja javna uprava već ima, čime se ne poštuje princip pribavljanja podataka po službenoj dužnosti (dokaz da je nevladina organizacija upisana u registar nevladinih organizacija, statut nevladine organizacije, dokaz da je predala poreskom organu prijavu za prethodnu fiskalnu godinu, odnosno bilans stanja i uspjeha, fotokopiju lične karte predstavnika nevladine organizacije u radnom tijelu, i slično).

Sistem za elektronske javne rasprave – **eParticipacija, koji je uspostavljen na portalu eUprave, se ne koristi u dovoljnoj mjeri**. Naime, iako preko portala eUprave korisnici u dijelu eParticipacija putem komentara mogu aktivno da učestvuju u kreiranju zakona i strateških dokumenata, javnost nije adekvatno informisana o ovoj mogućnosti.

Ministarstvo javne uprave je 2019. godine sprovelo kampanju pod nazivom „eDemokratija – učestvuj, predloži, promijeni“, u okviru koje je kroz finansiranje projekata i programa NVO u iznosu od 93.988,11 eura imala za cilj povećati nivo informisanosti, razumijevanja i korišćenja eParticipacije u kreiranju javnih politika.<sup>23</sup> Takođe, u toku 2021. godine obezbjeđena je mobilna verzija portala eParticipacije sa ciljem da se javnost zainteresuje za veću upotrebu ovog sistema.<sup>24</sup> Uprkos ovim naporima, tokom 2019. i 2020. godine preko portala eParticipacija dat je samo po jedan komentar na nacrtu propisa, a u 2021. godini

<sup>20</sup> OECD/SIGMA (2021), The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Montenegro, OECD, Paris.

<sup>21</sup> Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave za 2021. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2022, str. 12.

<sup>22</sup> Portal eUprave: <https://www.euprava.me>

<sup>23</sup> <https://www.gov.me/clanak/208540--konkurs-edemokratija-predlozi-ucestvuj-promijeni>

<sup>24</sup> Strategija reforme javne uprave 2022-2026, Ministarstvo javne uprave, 2021, str. 90.

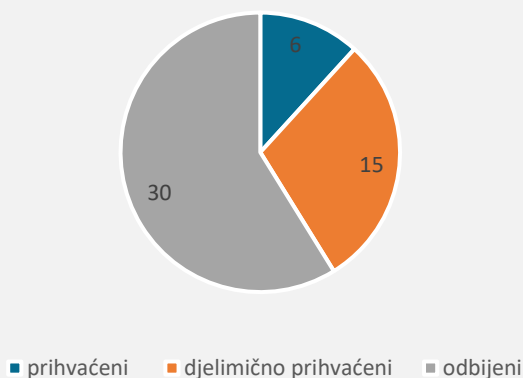
data su četiri komentara.<sup>25</sup> Ključni razlog za nekorišćenje sistema prije svega se ogleda u zastarjelosti portala eUprave, koji je potrebno nadograditi i učiniti ga u potpunosti prilagođenom korisniku. Nadalje, za kampanje za promociju ovakvih rješenja je potrebno izdvojiti mnogo značajnija finansijska sredstva, kao i pažljivo osmisлити poruke za sve relevantne ciljne grupe.

### Primjer iz prakse: Nacrt zakona o Vladi

Javna rasprava o Nacrtu zakona o Vladi organizovana je od 21. septembra do 31. oktobra 2022. godine i trajala je 40 dana. Tokom ovog perioda, učešće je uzelo 14 aktera koji su dostavili 51 komentar Ministarstvu javne uprave. Pored dostavljanja predloga u pisanom ili elektronskom obliku, Ministarstvo je organizovalo okrugli sto u Podgorici.

Iako Zakon o državnoj upravi propisuje opštu obavezu ministarstava da međusobno saraduju prilikom izrade zakona, Nacrt zakona o Vladi koji je stavljen na javnu raspravu nije bio u potpunosti usklađen sa stavovima predstavnika državne uprave, o čemu govori činjenica da je skoro trećina komentara tokom javne rasprave došla od ministarstava i potpredsjednika Vlade<sup>26</sup>. Oni su se uglavnom ticali organizacione strukture državne uprave, odnosno broja i nadležnosti ministarstava koje će imati svaka naredna vlada.

Pregled komentara pristiglih tokom javne rasprave o Zakonu o Vladi



Od ukupno 51 komentara koji su pristigli tokom javne rasprave, Ministarstvo je odbilo više od polovine, odnosno 30 (59%), djelimično prihvatilo 15 (29%), a u potpunosti prihvatilo svega 6 komentara (12%).

Propisani obrasci za dostavljanje komentara i za sačinavanje izvještaja su većinom ispoštovani, iako su neke organizacije dostavile previše opširne komentare, što je moglo uticati na

efikasnost pripreme odgovora i sačinjavanja izvještaja.

Dio komentara koji nisu prihvaćeni ticao se broja i nadležnosti ministarstava, a Ministarstvo javne uprave je u obrazloženju samo konstatovalo da će naknadno biti održane međuresorske konsultacije na osnovu kojih će predmetni član biti inoviran. Ministarstvo javne uprave je propustilo da organizacije koje su dostavile komentare informiše o rezultatima međuresorskih konsultacija ili da ih u iste uključi. Na taj način, akteri su ostali uskraćeni za povratnu informaciju o predlogu koji su dostavili i o krajnjem ishodu će biti informisani tek nakon utvrđivanja predloga zakona na sjednici Vlade.

<sup>25</sup> Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026. sa Akcionim planom 2022-2023, Ministarstvo javne uprave, 2022, str. 25.

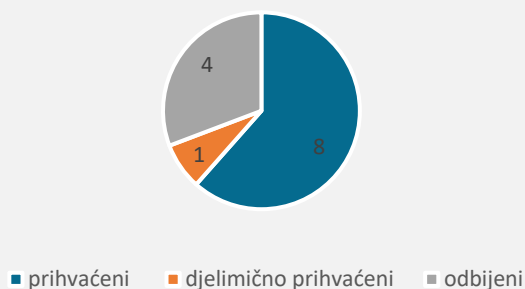
<sup>26</sup> Od ukupno 14 učesnika javne rasprave, tri su ministarstva (Ministartstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja) i potpredsjednik Vlade za regionalni razvoj, a učešće su uzeli i predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije.

## Primjer iz prakse: Nacrt strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 sa Akcionim planom 2022-2023

Javna rasprava o Nacrtu strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija organizovana je u periodu od 28. marta do 27. aprila 2022. godine i trajala je 30 dana. U okviru javne rasprave, Ministarstvo javne uprave je organizovalo tri okrugla stola u Beranama, Podgorici i Budvi, time poštujući ravnopravnu geografsku zastupljenost učesnika. U cilju primjene principa pristupačnosti, inkluzije i dostupnosti, okrugli stolovi su bili pristupačni osobama sa invaliditetom, interpretacija diskusija je bila omogućena na znakovnom jeziku, dok je dokument bio dostupan na Brajevom pismu. Takođe, svi okrugli stolovi mogli su se pratiti uživo putem live stream-a.

Tokom perioda trajanja javne rasprave, komentare su dostavile dvije organizacije. Od ukupno 13 pristiglih komentara, tadašnje Ministarstvo javne uprave je prihvatilo više od polovine komentara (62%), odbilo manje od trećinu (31%), a djelimično prihvatilo 8%.

Pregled komentara pristiglih tokom javne rasprave o Strategiji saradnje sa NVO 2022-2026



Pored toga što je prihvatilo veći dio komentara, Ministarstvo je pokazalo istinsku zainteresovanost da obuhvati što veći broj zainteresovanih strana i da omogući svima uključivanje u proces donošenja odluka.

## 5. Preporuke za unapređenje stanja

1. Potrebno je smanjiti broj akata koji se donose bez sprovedene javne rasprave tako što će se jačati kontrolna funkcija Ministarstva javne uprave, prvobitno kroz izmjene Poslovnika Vlade Crne Gore, a zatim i kroz sistemski pristup jačanju kapaciteta ovog ministarstva.
2. Potrebno je propisati obavezu sprovođenja javne rasprave za akte koji se tiču godišnjeg budžeta i sektora bezbjednosti i odbrane kroz izmjene Zakona o državnoj upravi.
3. Potrebno je osigurati da organi državne uprave organizuju javne konsultacije u početnoj fazi izrade dokumenta, uz primjenu komunikacijskih kanala i metoda prilagođenih pitanju o kojem je riječ i karakteristikama različitih zainteresovanih strana.
4. Potrebno je osigurati objavljivanje liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava u propisanom roku, kako bi se obezbijedilo razumno vrijeme za razmjenu informacija, kao i da javnost razmotri problem i pripremi kvalitetne predloge.
5. Neophodno je osigurati objavljivanje analize uticaja propisa (RIA) uz svaki javni poziv za sprovođenje javne rasprave, posebno imajući u vidu poboljšanje kvaliteta i širi opseg RIA analiza identifikovanih tokom prethodne godine.
6. Potrebno je osigurati poštovanje obaveze pripreme izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi, njihovo objavljivanje na portalu eUprave i dostavljanje Skupštini zajedno sa predlogom akta i RIA izvještajem.
7. Postupak prijave nevladinih organizacija za učešće u radnim grupama treba pojednostaviti uz poštovanje principa pribavljanja podataka po službenoj dužnosti i elektronske uprave.
8. Potrebno je nadograditi portal eParticipacije i učiniti ga u potpunosti prilagođenim korisniku, kao i intenzivno raditi na njegovoj promociji.
9. Ministarstvo javne uprave treba da obezbijedi dostupnost svih javnih poziva za uključivanje javnosti u izradu javnih politika na portalu eUprave, kako bi se osiguralo da eParticipacija zaživi kao jedinstvena tačka pristupa za uključivanje u rad javne uprave.
10. Proces uključivanja javnosti treba da bude organizovan na način da je dostupan svima, pa organi uprave treba da objave prečišćenu verziju propisa zajedno sa nacrtom novog zakonskog teksta.
11. Ministarstvo javne uprave treba da razmotri mogućnost uvođenja obaveze sprovođenja javnih rasprava prilikom donošenja podzakonskih akata.
12. Potrebno je razmotriti organizovanje dodatnih konsultacija u svakom slučaju kada je proces konsultovanja rezultirao u neriješenim, spornim ili naročito važnim pitanjima za javnost.

## 6. Literatura

### Konsultovani propisi i strateška dokumenta:

Poslovnik Vlade Crne Gore, "Službeni list CG", br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18;

Zakon o državnoj upravi, "Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22;

Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, "Službeni list CG", br. 41/18;

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore“, br. 49/22, 52/22, 56/22, 82/22, 110/22 i 139/22;

Strategija reforme javne uprave 2022-2026. sa Akcionim planom 2022-2024, Ministarstvo javne uprave, 2021;

Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026. sa Akcionim planom 2022-2023, Ministarstvo javne uprave, 2022;

Preporuke za učešće građana u procesu donošenja odluka za Zapadni Balkan, Savjet za regionalnu saradnju (RCC) i Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), 2017;

### Konsultovane analize i izvještaji:

Beogradska otvorena škola (2017), Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: Studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji, Beograd;

eParticipacija, Učestvuj, predloži, promijeni, Ministarstvo javne uprave, 2020;

European Commission (2022), Montenegro 2022 Report, Brussels;

European Commission (2021), Montenegro 2021 Report, Brussels;

European Commission (2020), Montenegro 2020 Report, Brussels;

Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026, za 2022. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2023;

Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave za 2021. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2022;

Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave za 2020. godinu, Ministarstvo javne uprave, 2021;

Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o Vladi, Ministarstvo javne uprave, 2022;

Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 sa Akcionim planom 2022-2023, Ministarstvo javne uprave, 2022;

Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u Crnoj Gori, Ministarstvo javne uprave, 2020;



OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris;

OECD, Background Document on Public Consultation, OECD Publishing, Paris;

OECD/SIGMA (2021), The Principles of Public Administration, Monitoring Report, Montenegro, OECD, Paris;

Regional Cooperation Council (2022), Balkan Barometer 2022, Public Opinion, Analytical Report, Sarajevo;

Regional Cooperation Council (2021), Balkan Barometer 2021, Public Opinion, Analytical Report, Sarajevo;

Regional Cooperation Council (2020), Balkan Barometer 2020, Public Opinion, Analytical Report, Sarajevo.

